



MORAIS LEITÃO
GALVÃO TELES
SOARES DA SILVA

BRIEFING

CRIMINAL E COMPLIANCE

PROPOSTA DE LEI 72/XIII

MEDIDAS DE NATUREZA PREVENTIVA E REPRESSIVA
DE COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALS
E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

No seguimento da Diretiva (UE) n.º 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e visando a sua transposição parcial, foi recentemente aprovada a *Proposta de Lei n.º 72/XII* (“Proposta de Lei”) estabelecendo medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (em reforço de medidas já estabelecidas na *Lei n.º 25/2008, de 5 de junho*, cuja revogação esta proposta prevê). O documento encontra-se atualmente em discussão na Assembleia da República.

As alterações propostas visam cumprir, entre outros (e de acordo com a respetiva exposição de motivos), os **seguintes objetivos**:

- Alargamento do âmbito de aplicação do **regime de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo**;
- Criação de um **Registo Central de Beneficiário Efetivo**;
- Consagração de **normas de cooperação nacional e internacional**; e
- **Proteção de funcionários** que comuniquem suspeitas de branqueamento de capitais.

Damos nota, em seguida, de alguns pontos relevantes desta extensa proposta de lei.

ENTIDADES OBRIGADAS

A Proposta de Lei alarga o âmbito de aplicação do regime a novas entidades financeiras e não financeiras, por um lado, e a um novo conjunto de entidades equiparadas a entidades obrigadas, por outro.

A título exemplificativo, e nos termos do artigo 3.º da Proposta de Lei, passam a estar também abrangidas no leque das entidades financeiras obrigadas, as seguintes entidades:

- Instituições de pagamento e de moeda eletrónica com sede noutro Estado-Membro da União Europeia que atuem em território nacional através de agentes ou distribuidores;
- Sociedades de investimento mobiliário e sociedades de investimento imobiliário autogeridas; e
- Sociedades de empreendedorismo social e sociedades de investimento alternativo especializado, autogeridas.

Por outro lado, relativamente às entidades não financeiras, surgem, por exemplo, no artigo 4.º, as seguintes entidades:

- Concessionários de exploração de salas de jogo do bingo;
- Contabilistas certificados;
- Operadores económicos que exerçam a atividade leiloeira (incluindo prestamistas) e de importação e exportação de diamantes em bruto; e
- Entidades que exerçam qualquer atividade imobiliária (mediação, compra, venda, compra para revenda ou permuta, arrendamento e promoção).

É ainda de destacar a redução de 15 000 EUR para 10 000 EUR do limiar perante o qual os comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário ficam obrigados pelo novo regime.

Esta Proposta de Lei esclarece ainda os casos em que os prestadores de serviços a terceiros estão sujeitos aos deveres e obrigações previstos neste regime, o que sucederá, por exemplo, em caso de:

- Constituição de sociedades;
- Fornecimento de sedes sociais, endereços comerciais, administrativos ou postais;
- Desempenho de funções de administrador, secretário, sócio ou associado de sociedades;
- Desempenho de funções de administrador fiduciário (*trustee*) de um fundo fiduciário explícito (*express trust*);
- Intervenção como acionista fiduciário por conta de *nominee shareholders*; e
- Prestação de serviços conexos de representação, gestão e administração a sociedades.

São ainda identificadas como entidades equiparadas a obrigadas as entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo e as organizações sem fins lucrativos.

Os **conservadores e oficiais dos registos** são agora definidos como **entidades auxiliares na prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo**, permanecendo, em determinados casos, sujeitos ao dever de comunicação, colaboração, não divulgação e exame.

O CONCEITO ALARGADO DE PESSOA POLITICAMENTE EXPOSTA

Para além do que resulta da Lei n.º 25/2008, são também definidas como “Pessoas Politicamente Expostas” (PPE), independentemente da sua residência, por exemplo, as pessoas singulares que desempenham, ou desempenharam nos últimos doze meses, as funções de:

- Representantes da República e membros dos órgãos de governo próprio de Regiões Autónomas;
- Provedor de Justiça, conselheiros de Estado, e membros da Comissão Nacional da Proteção de Dados, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior da Defesa Nacional, do Conselho Económico e Social e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social;
- Presidentes e vereadores com funções executivas de câmaras municipais; e
- Membros dos órgãos executivos de direção de partidos políticos de âmbito nacional ou regional.

O regime das PPE também se aplicará às relações de negócio ou transações ocasionais com clientes, representantes ou beneficiários efetivos que sejam membros próximos da família e pessoas reconhecidas como estreitamente associadas ou titulares de outros cargos políticos ou públicos, o que, na prática, implicará o alargamento do leque das entidades sujeitas a medidas de diligência acrescidas.

ALARGAMENTO DO CONCEITO DE BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS

Novidades da Proposta de Lei são as definições legais de “branqueamento de capitais” e de “financiamento do terrorismo”, previstas no artigo 2.º, alíneas *j)* e *s)*, respetivamente. Enquanto a definição de “financiamento do terrorismo” se limita a remeter para a legislação aplicável, não consubstanciando qualquer inovação em relação ao que já implicitamente resultava da lei anterior, a definição de “branqueamento de capitais” passou a incluir:

- «*i)* As condutas previstas e punidas pelo artigo 368.º-A do Código Penal;
- ii)* A aquisição, a detenção ou a utilização de bens, com conhecimento, no momento da sua recepção, de que provêm de uma atividade criminosa ou da participação numa atividade dessa natureza; e
- iii)* A participação num dos actos a que se referem as subalíneas anteriores, a associação para praticar o referido ato, a tentativa e a cumplicidade na sua prática, bem como o facto de facilitar a sua execução ou de aconselhar alguém a praticá-lo;»

O alargamento operado pelas subalíneas *ii)* e *iii)* perante o tipo de ilícito de branqueamento pretende englobar condutas que não poderiam ser qualificadas como branqueamento na aceção do Código Penal ou por (1) o crime subjacente a elas não corresponder a um crime do catálogo do art. 368.º-A, n.º 1; ou por (2) faltar a finalidade de dissimulação da origem dos bens; ou por (3) não corresponderem à forma consumada do crime de branqueamento.

DEVERES DE CONTROLO

Os deveres de controlo foram objecto de um significativo desenvolvimento em relação ao regime anterior, que se limitava a prescrever uma obrigação genérica de definir e aplicar sistemas de controlo adequados ao cumprimento dos deveres legais. O artigo 12.º da Proposta de Lei, que regula os sistemas de controlo interno, trouxe uma série de novidades, das quais destacamos:

- O dever de controlo interno passa a abranger não só o controlo do cumprimento de deveres legais como também de deveres regulamentares (artigo 12.º, n.º 1, alínea *b)*);
- Passa a haver uma referência expressa à relação de proporcionalidade entre os sistemas de controlo e a natureza, dimensão e complexidade da atividade da entidade obrigada (proémio do artigo 12.º, n.º 2);
- Passa a existir um conjunto mínimo de aspetos sobre os quais os sistemas de controlo devem versar (artigo 12.º, n.º 2, alíneas *a)* a *l)*);
- Passa a existir um dever de revisão periódica dos sistemas de controlo (artigo 12.º n.º 3); e
- Passa, ainda, a existir um dever de reduzir os sistemas de controlo a escrito e a colocá-los à disposição das autoridades setoriais relevantes (artigo 12.º, n.º 4).

O artigo 13.º define as competências do órgão de administração da entidade obrigada na aprovação, aplicação e atualização dos sistemas de controlo (artigo 13.º, n.ºs 1, 2 e 3) e ainda a possibilidade de a autoridade setorial competente exigir à entidade obrigada que esta designe um membro do órgão de administração para ser responsável pela execução dos sistemas de controlos (artigo 13.º, n.º 4).

Neste contexto, é ainda de destacar a referência no artigo 16.º a um **responsável pelo cumprimento normativo**, especificamente designado, pela respetiva entidade obrigada, de entre os membros da sua direção de topo e com competência para:

- Monitorizar o **cumprimento das obrigações legais** decorrentes deste regime;
- Comunicar operações suspeitas, sem estar **sujeito a qualquer decisão ou autorização do órgão de administração**;
- **Participar diretamente** nas políticas, procedimentos e controlo das estratégias preventivas adotadas; e
- Assumir a função de **interlocutor** perante as autoridades judiciais, policiais e setoriais em cumprimento dos seus deveres de comunicação e colaboração.

DEVERES DE COMUNICAÇÃO

Na Proposta de Lei, as normas relativas à comunicação de irregularidades relacionadas com eventuais violações de leis, regulamentos ou políticas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo podem ser agrupadas em três categorias, em função do emissor e do destinatário da informação:

- Dever de as pessoas que exercem funções na entidade obrigada informarem a própria entidade (artigo 20.º);
- Dever de a entidade obrigada informar o Departamento Central de Investigação e Ação Penal e a Unidade de Informação Financeira (artigo 43.º); e
- Direito de as pessoas que exercem funções na entidade obrigada informarem a autoridade setorial relevante (artigo 108.º).

As entidades obrigadas devem estabelecer canais específicos, independentes e anónimos de comunicação de irregularidades (artigo 20.º, n.º 1), que sejam proporcionais à natureza, dimensão e complexidade da atividade da entidade (artigo 20.º, n.º 2, alínea *a*) e que garantam a confidencialidade das comunicações e dos dados pessoais do denunciante (artigo 20.º, n.º 2, alínea *b*)), sendo que os denunciantes não podem ser sujeitos a repercussões disciplinares, civis ou criminais por comunicações feitas de boa fé (artigo 20.º, n.º 6).

O dever de a entidade obrigada informar o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e a Unidade de Informação Financeira (UIF), que se encontra previsto nos artigos 43.º e 44.º, não constitui uma novidade relativamente à legislação anterior, mas passou a estar prevista a obrigação de utilização dos canais de comunicação externos definidos pela autoridade setorial competente (artigo 44.º, n.º 1, alínea *a*) e ainda a definição de um conteúdo mínimo para a comunicação (artigo 44.º, n.º 1, alínea *c*)), que inclui:

- «*i*) A identificação das pessoas singulares e colectivas, directa ou indirectamente envolvidas, e que sejam do conhecimento da entidade obrigada, bem como a informação conhecida sobre a atividade das mesmas;
- ii*) Os procedimentos de averiguação e análise promovidos pela entidade obrigada no caso concreto;
- iii*) Os elementos caracterizadores e descritivos das operações;
- iv*) Os fatores de suspeita concretamente identificados pela entidade obrigada;
- v*) Cópia da documentação de suporte da averiguação e da análise promovida pela entidade obrigada.»

O direito de as pessoas que exercem funções na entidade obrigada informarem a autoridade setorial competente, previsto no artigo 108.º, oferece ao denunciante várias garantias quando este comunicar irregularidades diretamente à autoridade setorial, à margem dos canais internos da entidade obrigada:

- O direito à proteção dos seus dados pessoais (artigo 108.º, n.º 2);
- O direito à confidencialidade da sua identidade (artigo 108.º, n.º 3);

- A proteção contra ameaças ou atos hostis da parte da entidade obrigada (artigo 108.º, n.º 4); e
- A proteção contra procedimentos disciplinares, civis e criminais quando a denúncia seja feita de boa fé (artigo 108.º, n.º 5).

AUTORIDADES COMPETENTES: PODERES E COOPERAÇÃO

A Proposta de Lei desenvolve e reforça os poderes das várias autoridades com competência na matéria.

Desde logo, e no que respeita às autoridades setoriais, são de realçar os seguintes poderes e competências:

- **Regulamentação do respetivo setor**, incluindo a definição e concretização de medidas de prevenção e diligência, o estabelecimento de procedimentos e instruções e a proposta e homologação de códigos de conduta e manuais de boas práticas de prevenção;
- **Supervisão e fiscalização**, incluindo a solicitação de informações e esclarecimentos, a emissão de ordens específicas relativas ao cumprimento do quadro normativo aplicável, a instauração e instrução de procedimentos contraordenacionais e disciplinares e a aplicação de sanções;
- **Inspeção**, incluindo o acesso a quaisquer estabelecimentos ou instalações utilizadas para o exercício da atividade da entidade obrigada (ainda que por terceiros);
- **Imposição de medidas corretivas**, incluindo em casos de mero risco de incumprimento do regime legal, podendo exigir medidas de reforço de mecanismos de gestão de risco, solicitar informação adicional ou impor a intensificação das comunicações existentes, bem como a proibição, limitação e suspensão de atividades ou operações;
- **Emissão de recomendações e orientações** genéricas ou concretas às entidades obrigadas, com vista a uma efetiva gestão de risco, devendo as últimas manter as autoridades informadas do estado de execução de eventuais recomendações que lhes tenham sido dirigidas; e
- **Adoção de contramedidas** necessárias ao cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou a atos jurídicos da União Europeia e demais atos que aprovelem medidas restritivas de âmbito nacional ou supranacional.

Associada à efetivação destes poderes, encontra-se um relevante reforço da **coordenação** e **cooperação** entre as autoridades, no plano **nacional** e **internacional**, estabelecendo-se ainda como **entidades com competências operacionais no domínio da prevenção e do combate ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo, no âmbito nacional**, a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Já no **âmbito internacional**, e assente no princípio da reciprocidade, prevê-se que as autoridades setoriais **cooperem** espontaneamente ou a pedido de autoridades estrangeiras,

podendo **investigar e inspecionar** em nome destas últimas, facultando-lhes toda a informação relevante de que disponham ao abrigo das suas competências nacionais.

Este dever assume particular relevância quando entidades obrigadas estabelecidas em Portugal não tenham aqui sede, caso em que as autoridades setoriais portuguesas cooperam com as autoridades competentes do Estado-Membro em cujo território a entidade tenha a sua sede, a fim de assegurar a supervisão efetiva do cumprimento dos requisitos neste regime e dos normativos equivalentes desse Estado-Membro.

A Proposta de Lei prevê ainda normas relativas à **cooperação internacional entre autoridades de supervisão do setor financeiro**, às quais é atribuída a faculdade de investigação e inspeção direta em território estrangeiro, bem como **entre as várias unidades de informação financeiras** e com as **Autoridades Europeias de Supervisão e o Banco Central Europeu**.

REGIME SANCIONATÓRIO

O regime sancionatório da Proposta de Lei também foi alvo de uma expansão, tanto quantitativa como qualitativa, quando comparado com o regime constante da Lei n.º 25/2008 e do Regime Geral das Contraordenações, aplicável subsidiariamente.

Em rutura com o anterior regime exclusivamente contraordenacional, preveem-se agora três ilícitos criminais:

- A divulgação ilegítima de informação (artigo 157.º);
- A revelação e favorecimento da descoberta de identidade (artigo 158.º); e
- A desobediência (artigo 159.º).

Os dois primeiros ilícitos típicos estão associados à proteção das comunicações e dos denunciantes, prevendo penas privativas da liberdade até três anos para as pessoas singulares ou pena de multa não inferior a 50 dias para as pessoas coletivas e punindo a negligência; por sua vez, o último tipo de crime estabelece uma desobediência qualificada, cuja pena está prevista no artigo 347.º, n.º 2, do Código Penal e pode chegar até aos dois anos de prisão ou 240 dias de multa.

No plano contraordenacional, a multiplicação dos deveres na presente lei implicou um aumento exponencial dos ilícitos contraordenacionais. Com efeito, o anterior regime previa 30 contraordenações, enquanto o regime atual prevê 96. Para além deste aumento muito significativo do número de infrações, o regime sancionatório contraordenacional foi ainda objecto de várias alterações no plano substantivo, no plano das sanções e no plano processual.

Quanto aos aspetos substantivos do regime sancionatório contraordenacional, há várias novidades a apontar:

- A inclusão de pessoas coletivas irregularmente constituídas e de associações sem personalidade jurídica na esfera de responsáveis por ilícitos contraordenacionais (artigo 161.º, n.º 1);

- A previsão de uma atenuação especial para os titulares dos órgãos de administração, direção ou fiscalização, quando a sua responsabilidade residir no facto de não terem adotado medidas adequadas para impedir a prática da contraordenação pelo autor e quando não sejam responsáveis pelo pelouro ou área onde se verificou a infração e sanção mais grave não lhe caiba (artigo 163.º, n.º 3);
- A previsão da forma tentada para todas as contraordenações (artigo 164.º, n.ºs 1 e 3);
- A previsão de um regime especial agravado para o concurso de infrações (artigo 165.º);
- A modificação do momento em que se começa contar o prazo de prescrição do procedimento de contraordenação nos casos de ocultação de factos (artigo 166.º, n.º 2);
- A inclusão de novas causas de suspensão do prazo de prescrição do procedimento (artigo 166.º, n.º 3); e
- A previsão de prazos máximos de suspensão do processo mais elevados (artigo 166.º, n.ºs 4 e 5).

Especificamente no que toca às coimas e sanções acessórias, podemos observar:

- A inclusão de uma nova categoria de coimas que abrange as entidades não financeiras das alíneas *a)* a *c)* do n.º 1 do artigo 4.º, cujas coimas vão de 50 000 EUR a 1 000 000 EUR quando o agente for um ente coletivo e de 25 000 EUR a 1 000 000 EUR quando o agente for uma pessoa singular (artigo 170.º, alínea *c)*);
- A alteração do regime de agravamento das coimas para as instituições de crédito, as instituições financeiras e as entidades não financeiras das alíneas *a)* a *c)* do n.º 1 do artigo 4.º, que passou a contemplar o volume de negócios anual total, em vez do volume anual líquido (artigo 171.º, n.º 2);
- A inclusão de duas novas sanções acessórias: a perda do benefício económico obtido (artigo 172.º, n.º 1, alínea *a)*) e o encerramento de estabelecimento comercial (artigo 172.º, n.º 1, alínea *b)*);
- A ampliação do escopo da sanção acessória de inibição do exercício de cargos para abranger entidades em relações de domínio ou de grupo com entidades sujeitas à supervisão ou fiscalização da autoridade setorial competente (artigo 172.º, n.º 1, alínea *d)*); e
- A abertura do elenco de locais onde a sanção acessória de publicação da decisão condenatória pode ser publicada (artigo 172.º, n.º 2).

No âmbito processual, encontramos:

- A inclusão de um elenco vasto de medidas cautelares destinadas a salvaguardar a instrução do processo contraordenacional, o sistema financeiro ou os direitos dos interessados (artigo 174.º, n.º 1), devendo a aplicação de qualquer medida ser precedida de audição do visado, exceto em casos de urgência ou quando a audição possa comprometer a execução ou utilidade da medida (artigo 174.º, n.º 2);

- A possibilidade de suspensão, total ou parcial, da execução da sanção pela autoridade setorial, durante um período de dois a cinco anos (artigo 175.º, n.º 3), quando tal se mostre adequado e suficiente às finalidades de prevenção (artigo 175.º, n.º 1), podendo a suspensão ser condicionada ao cumprimento de determinadas obrigações (artigo 175.º, n.º 2);
- A limitação da responsabilidade solidária dos entes coletivos pelo pagamento das coimas aplicadas aos seus titulares de órgãos sociais, representantes, trabalhadores ou colaboradores aos casos em que a infração também for imputável ao ente coletivo (artigo 177.º, n.º 1);
- A ampliação do dever de divulgação de decisões condenatórias, que passa a abranger todas as entidades contempladas pela nova lei (artigo 178.º, n.º 1); e
- A inclusão da possibilidade de *reformatio in pejus* nas impugnações e recursos judiciais apresentados pelo arguido ou no exclusivo interesse deste (artigo 180.º).

É de referir que, de acordo com a Proposta de Lei, o novo regime entrará em vigor 30 dias após a publicação da Lei.

O texto integral da Proposta de Lei pode ser consultado [aqui](#).



FILIPA MARQUES JÚNIOR

{+info}



DUARTE SANTANA LOPES

{+info}



MLGTS LEGAL CIRCLE
INTERNATIONAL TIES WITH THE PORTUGUESE-SPEAKING WORLD

Procurando responder às necessidades dos seus Clientes um pouco por todo o mundo, nomeadamente nos países de expressão portuguesa, a Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva estabeleceu parcerias institucionais com sociedades de advogados líderes de mercado em Angola, Macau (China) e Moçambique.

LISBOA

Rua Castilho, 165
1070-050 Lisboa
Telefone: (+351) 213 817 400
Fax: (+351) 213 817 499

mlgtslisboa@mlgts.pt

Em associação

LUANDA, ANGOLA
ALC Advogados

PORTO

Av. da Boavista, 3265 - 4.2
Edifício Oceanvs – 4100-137 Porto
Telefone: (+351) 226 166 950
Fax: (+351) 226 163 810

mlgtsporto@mlgts.pt

MAPUTO, MOÇAMBIQUE
Mozambique Legal Circle

MADEIRA

Avenida Arriaga, 73, 1.º, Sala 113
Edifício Marina Club – 9000-060 Funchal
Telefone: (+351) 291 200 040
Fax: (+351) 291 200 049

mlgtsmadeira@mlgts.pt

MACAU, CHINA
MdME | Lawyers | Private Notary

Member

LexMundi
World Ready